Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

28 741 **Jeugdcriminaliteit**

29 270 **Reclasseringsbeleid**

Nr. 25 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2015

De jeugdcriminaliteit daalt. Dit is onder meer zichtbaar bij de dalende instroom van strafrechtelijk geplaatste jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). Deze is de afgelopen vijf jaren jaar afgenomen van bijna 2.300 in 2009 tot ruim 1.460 in 2013; een daling van bijna 36%. De afname van het aantal jeugdigen wordt voor een deel verklaard door de afname van de geregistreerde ernstige criminaliteit onder jeugdigen in het algemeen en het vaker toepassen van alternatieve strafrechtelijke afdoeningen zoals bijvoorbeeld toezicht, begeleiding en behandeling in een voorwaardelijk kader.

Ook de strafrechtelijke recidive van jeugdigen binnen twee jaar daalt van 39,5% in 2002 naar 35,4% in 2010[1]. In de brief van 24 november 2014 over het WODC rapport «Terugval in Recidive»[2] is uw Kamer hierover geïnformeerd. Het beleid op dit terrein levert resultaat op. De percentages onder minderjarige daders in de onderzoeksperiode zijn wel minder sterk gedaald dan die van volwassen daders. Dit geldt onder meer voor jongeren die verbleven in een JJI.
Eind 2014 zijn enkele onderzoeken afgerond over de aanpak van delinquente jeugdigen in het algemeen en de (jeugdige) veelpleger in het bijzonder die aanbevelingen bevatten voor een meer effectieve aanpak.

Mede op basis van deze inzichten kom ik tot de conclusie dat het nodig is om bij bepaalde jeugdigen eerder door te pakken binnen het justitiële kader.
Het gaat om een groep jeugdigen bij wie de persoonlijke problematiek groot is en al meerdere keren met justitie in aanraking is gekomen. Bij deze groep zit juist de winst in het eerder doorpakken door intensieve behandeling desgewenst in combinatie met intramurale opname. Het

[1] Het betreft hier de 2-jaarlijkse recidive van de jongeren die in het betreffende jaar een sanctie hebben ondergaan
[2] Kamerstuk 29 270, nr. 94

kst-28741-25
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

huidige sanctiearsenaal van het jeugdstrafrecht biedt die mogelijkheden. Deze kunnen beter benut worden door de ketenpartners. Een verbeterslag is mogelijk op terrein van het proces, ketensamenwerking en informatie uitwisseling. In deze brief ga ik hier nader op in. Tevens start ik een aantal (effectiviteits)onderzoeken die de thans beschikbare kennis zullen aanscherpen.

Aanleiding verbeterslag

In diverse overleggen met uw Kamer[3] heeft mijn ambtsvoorganger al aangegeven dat hij u zou informeren over de inzet van het huidige sanctiearsenaal ten aanzien van jeugdigen in het algemeen en jeugdige veelplegers in het bijzonder. Het lijkt dat bij sommige jeugdigen door de wettelijke regeling bij de toepassing van voorlopige hechtenis van «schorsen tenzij» (art. 493 WvSv), kansen worden gemist voor een snelle aanpak van achterliggende problematiek. Ook is er een groep veelplegers die voor relatief lichte delicten keer op keer kort wordt bestraft terwijl een meer intensieve behandeling c.q. aanpak nodig is. In dit soort gevallen gewenst om eerder door te pakken naar een intensievere behandeling ook al vormt het laatst gepleegde delict op zich geen grote inbreuk op de rechtsorde. Van de mogelijkheden die maatregelen uit het jeugdstrafrecht bieden, kan meer gebruikt worden gemaakt. Een strafrechtelijke aanpak gaat mijns inziens samen met een aanpak in vrijwillige dan wel civielrechtelijk kader gericht op het beperkt houden van de groep (potentiële) veelplegers. Hierbij kijk ik ook naar de goede ervaringen die opgedaan zijn met de zgn. Top X aanpak in het land.

In februari 2015 heeft mijn ambtsvoorganger gesproken met kinderrechters, jeugdofficieren van Justitie, de raad voor de kinderbescherming en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie over het vraagstuk of delinquente jeugdigen de aanpak krijgen die ze nodig hebben om hun criminele carrière te stoppen. Uit deze gesprekken is duidelijk geworden dat de ketenpartners de mening delen dat in sommige gevallen een intensieve aanpak mogelijk en noodzakelijk is.

Recente onderzoeken

Uit het onderzoek naar het gebruik van de Gedragsbeïnvloedende Maatregel (GBM)[4] komt het signaal dat voor een groep jeugdigen met multiproblematiek een intensievere aanpak nodig is, aangeduid als de «matched care» aanpak. Deze aanpak houdt in dat, ook bij een reeks van lichte delicten, een intensievere aanpak in strafrechtelijk kader wordt ingezet gericht op behandeling daar waar de persoonlijke problematiek groot is.
Het beeld wordt bevestigd dat juist jongeren die veel behandeling en begeleiding nodig hebben, nu steeds weer een kleine taakstraf krijgen of een voorwaardelijke straf met beperkte bijzondere voorwaarden krijgen, zonder de benodigde behandeling juist omdat ze kleine delicten plegen («stepped care» aanpak).

Prof. dr. I. Weijers en dr. D. van Drie[5] hebben bij jeugdige veelplegers onderzocht welke factoren bijdragen aan het stoppen of volharden van hun criminele carrière. Stoppen met criminaliteit door jonge veelplegers is

---

[3] Wetgevingsoverleg Jeugdzorg d.d. 3 november 2014 (Kamerstuk 34 000 XVI, nr. 83) en Algemeen overleg strafrechtelijke onderwerpen d.d. 5 november 2014, Kamerstuk 29 279, nr. 221)
[4] J. Plaisier, onderzoek «De toekomst van de GBM», november 2014
[5] I. Weijers en D. van Drie, Stoppen of volharden. Portretten van jonge veelplegers, september 2014

een typisch leeftijdsspecifiek proces. Veel jeugdige veelplegers stoppen omdat ze beseffen dat het hen doorgaans geen fortuin oplevert. Op basis van hun analyse stellen de onderzoekers voor om de zogenaamde financiële onder curatele stelling op te leggen. Volgens hen zal deze sanctie effect hebben doordat het hier om een groep jongeren gaat die een bepaalde levensstijl heeft waarbij geld een belangrijke drijfveer is. Naast ontnemen bij veroordeling is hier een langer durende interventie nodig.

Hieronder ga ik in op de activiteiten die ik in gang zet op basis van de inzichten uit de gesprekken en de onderzoeken. Er is een groep (potentiële) jeugdige veelplegers die we scherper in het vizier moeten krijgen zodat zij de aanpak krijgen die ze nodig om te voorkomen dat ze tot veelpleger uitgroeien dan wel om met hun crimineel gedrag te stoppen. Het huidig sanctie arsenaal biedt hiervoor al ruime mogelijkheden. Juist het jeugdstrafrecht biedt deze mogelijkheden omdat daarin de pedagogische benadering centraal staat. Deze mogelijkheden worden echter nog niet ten volle benut. Vandaar dat ik het elementen aan het begin van het strafproces aanscherp om extra alert te zijn bij deze groep jeugdigen en hun problematiek. Verder zet ik in op activiteiten ter bevordering van de ketensamenwerking en start ik enkele onderzoeken op terrein van instrumentarium en plaatsingsmogelijkheden.

Scherpte in het strafproces

In verband met het proportionaliteitsbeginsel is het onderscheid tussen straf en een maatregel van belang.[6] Een straf vormt een vergeldende reactie op een strafbaar feit, waarin de ernst van het feit en het verwijt dat de dader daarvoor kan worden gemaakt tot uitdrukking komen. Een straf dient in de eerste plaats proportioneel te zijn in relatie tot de ernst van het gepleegde feit. Bij de straf staat leedtoevoeging als doel voorop. Maatregelen zijn – algemeen gesteld – gericht op het herstel van een rechtmatige toestand, op het bewaken van het behoud daarvan of op de veiligheid van de samenleving. Als er gevaar uitgaat van de dader, draagt de maatregel eraan bij dat de maatschappij tegen dit gevaar wordt beschermd. Van de mogelijkheden die maatregelen uit het jeugdstrafrecht bieden, kan meer gebruik worden gemaakt bij de doelgroep van jeugdigen met gedragsproblematiek.

In het eerder aangehaalde gesprek met kinderrechters en officieren van Justitie kwam naar voren dat de (juridische) onderbouwing van de adviezen van de raad voor de kinderbescherming beter en scherper kan. Dit geldt zeker voor die adviezen waarin ingezet wordt op langdurige intensieve (intramurale) behandeling. Dit speelt met name bij die zaken waarin het proportionaliteitsbeginsel een aandachtspunt is in de zin van het voorstellen van een intensieve behandeling bij een niet al te zwaar delict. Ik heb de raad gevraagd om met het OM en ZM rond de tafel te gaan en heel concreet een aantal raadsadviezen door te lopen. Dit om helder te krijgen op welke wijze de raad zijn advies beter kan onderbouwen. De bevindingen bespreek ik met de kinderrechters en officieren van Justitie.

Informatie over het verloop van het verblijf van de jeugdige in de JJI in het kader van voorlopige hechtenis[7] is van belang voor het eventueel opschorten van de voorlopige hechtenis. Het betreft hier onder meer de eerste inzichten in het gedrag van de jeugdige. In het gesprek met de kinderrechters en officieren kwam verder naar voren dat zij bij de zittingen

[6] Memorie van toelichting Adolescentenstrafrecht, 2012
[7] B. Rovers, Kortverblijvers in justitiële jeugdinrichtingen, november 2014

in raadkamer (waar onder meer over de voorlopige hechtenis wordt geoordeeld) behoefte hebben aan deze informatie. Deze informatie zit nu niet standaard in het advies van de raad. Ik heb de raad en de sectordirectie JJI van de Dienst Justitiële Inrichtingen opdracht gegeven om hiervoor een concreet plan uit te werken om ervoor te zorgen dat de verblijfsinformatie onderdeel wordt van het raadsadvies dat op termijn opgenomen wordt in het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrechtketen (LIJ).

De afgelopen jaren zijn met het verscherpt toezicht op na detentie vrijkomende volwassen overvallers, deels met inzet van elektronische controlemiddelen, uitstekende resultaten geboekt. Deze resultaten zijn voor mij reden om in 2015 in verschillende pilotregio's te gaan onderzoeken of en hoe verscherpt toezicht, deels met elektronische controlemiddelen, kan bijdragen aan het terugdringen van recidive bij minderjarige (veelplegende) High Impact Crime (HIC)-plegers. De regio's Rotterdam en Midden Nederland nemen deel aan deze pilots. De doelgroep van de pilots zijn zowel meer- en veelplegers van woninginbraken als first offenders van gewelddadige HIC-delicten zoals straatroven en overvallen. Om inzicht te kunnen verschaffen over het adviseren en inzetten van elektronische controlemiddelen zal een effectmeting plaatsvinden worden in de betrokken pilotregio's.

Betere keten(overstijgende) samenwerking

Met de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten die met de inwerkingtreding van de Jeugdwet is gerealiseerd, is de zorg dichter bij de jeugdige en het gezin georganiseerd. Dit biedt perspectief om potentiële jeugdige delinquenten eerder in het vizier te krijgen en aan te pakken. De gemeenten zijn de schakel tussen het vrijwillige kader en het justitiële kader. Dit begint al bij de zorgmeldingen van de politie. Momenteel wordt het instrument Preselect Zorg getest door de politie; dat geeft een eerste inschatting van de zorgbehoefte van een jeugdige. Dit instrument legt een verbinding tussen de civiele – en jeugdstrafrechtketen. In het najaar 2015 zal besloten worden hoe dit instrument opgenomen wordt in het LIJ.

Het LIJ is een breed instrument in de jeugdstrafrechtketen gericht op het maken van een recidiverisicotaxatie van jongeren die een strafbaar feit hebben gepleegd. Momenteel vindt er, na enkele jaren praktijkervaring, een review van het LIJ plaats. De resultaten hiervan komen dit voorjaar beschikbaar en zullen worden meegenomen in de doorontwikkeling van het LIJ. Het doel van de review is om zicht te krijgen op het gebruik van het LIJ door de ketenpartners, het verloop van de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners en de mate waarin LIJ-adviezen worden geëffectueerd.

Niet alleen aan het begin maar ook aan het einde van de jeugdketen zie ik verbetermogelijkheden waarbij de gemeente een belangrijke rol vervult. Recentelijk is een traject gestart gericht op prioritering van re-integratie bij de betrokken instanties. Ik heb hierbij de raad voor de kinderbescherming gevraagd zijn taak op de re-integratie waar nodig te versterken. Aandacht is nodig voor monitoring en het aanpakken van eventuele stagnaties. Met betrekking tot het opheffen van stagnaties is een escalatiemodel geïntroduceerd in enkele regio's als onderdeel van de Top X aanpak. Tevens heb ik de raad gevraagd, om in navolging van de regio Overijssel waar ouders deelnemen aan de trajectberaden, te onderzoeken of het mogelijk is dit landelijk uit te rollen. Door de aanwezigheid van de ouders komt beter zicht op de eigen kracht van het systeem. Gekeken wordt naar de bereidheid, vertrouwen en vermogen van ouders om hun kind bij te staan in de hulpverlening.

Naast deze verbeteringen van de operationele samenwerking tussen instanties wordt sinds 2014 ook ingezet op het inzichtelijk maken van de algehele ketenprestaties door het opstellen van ketenprestatie-indicatoren. Het genereren van meer bewustwording en inzicht in de ketenprestatie werkt positief door in de wijze van samenwerking. Daarbij onderstreep ik het belang van gezamenlijke opleidingstrajecten, zoals recentelijk is gebeurd in het kader van het adolescentenstrafrecht. Hierdoor wordt in een vroeg stadium kennis en ervaring uitgewisseld. Dit komt niet alleen de kennisoverdracht ten goede, maar juist ook het inzicht in elkaars rollen en mogelijkheden om elkaar hierin te versterken.

Onderzoek

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft op 30 januari 2015 een advies uitgebracht over het eerder genoemde instrument onder financiële curatele stelling. De RSJ stelt dat alleen na nader onderzoek is te bepalen in hoeverre sprake kan zijn van toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande mogelijkheden. Dit onderzoek naar de meerwaarde start ik in mei 2015 en wordt nog dit jaar afgerond.

Met betrekking tot de GBM start ik dit jaar nog met een nadere analyse van het verloop en uitvoering van de opgelegde GBM's sinds 2008. In dit onderzoek wordt ook inzichtelijk gemaakt in welke mate sprake is geweest van herhaald justitieel contact na beëindiging van deze maatregel. Op basis hiervan kan ik bezien welke aanvullende activiteiten gewenst zijn.

Naast deze onderzoeken wil ik tevens zicht krijgen op de behoefte aan plaatsing, van jeugdigen die de JJI verlaten, in (ambulante) behandelklinieken en begeleid woonvoorzieningen. Uit het veld ontvang ik signalen dat dit moeilijk realiseerbaar is voor sommige jeugdigen die de JJI verlaten. Dit heeft deels te maken met de complexe gedragsproblematiek van de jeugdigen zoals agressie en anti-sociaal gedrag. Mij is nu nog niet bekend hoeveel jeugdigen hierdoor mogelijk tussen het wal en het schip geraken en mogelijk daardoor terugvallen in crimineel gedrag. Dit omdat ze niet de zorg en behandeling krijgen die relevant zijn voor het aanpakken van het (delict)gedrag. Ik laat dan ook in 2015 een inventarisatie uitvoeren om hier zicht op te krijgen.

Slot

Ik begon deze brief met het feit dat de jeugdcriminaliteit en de recidive daalt. We moeten er nu voor zorgen dat deze dalende trend zich voort blijft zetten. Door de genoemde verbeteracties zijn ketenpartners nog beter geëquipeerd om in te zetten op een persoonsgerichte aanpak voor de jeugdige en zijn omgeving. Een aanpak die bevordert dat de jeugdige krijgt wat hij nodig heeft aan behandeling, desgewenst intramuraal gestart, gericht op het reduceren van het delictgedrag.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff